

住民主導の地域福祉運営理論の形成に向けて

著者	山田 宜廣
雑誌名	東洋大学社会福祉研究
号	5
ページ	92-96
発行年	2012-08
URL	http://id.nii.ac.jp/1060/00005140/

●学位取得論文要旨

住民主導の地域福祉運営理論の形成に向けて — 大都市「地区社協」の地域福祉活動の実際から —

福祉社会デザイン研究科 社会福祉学専攻 博士後期課程3年

よしひろ
山田 宜廣

1 研究背景・目的

本論文の執筆には、2000年の社会福祉法の成立により地域福祉が法制化されたことが契機の1つとなっている。特に強く印象に残ったのは、この法律で、地域住民という主体にふれたこと(第四条)、地域福祉計画が設けられたこと(百七条)、市区町村社協の従来の機能に加えて住民の参加への援助が取り入れられたこと(百九条)であった。

この改正が地域福祉の最も基本的な概念である住民主体の原則、住民参加の原則、地域福祉活動計画にどう影響するのか、これによって新たにどのような理論が求められているのかが筆者にとって大きな課題となった。

第2の契機は、修士論文『地域福祉「圏域」研究—京都市、金沢市の地域社会のありようから—』(2008年3月)の執筆が、「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告」(厚生労働省、2008年3月)がなされた時期と重なったことである。この研究会では、地域福祉における「地区」とは何かが問われ、「地区福祉計画」が論議の対象となった。その結果、市町村地域福祉計画の中で、市町村内の圏域ごとに「地区福祉計画」を策定すること、圏域の具体的な範囲については、地域の実情に応じて設定されるべきであり、圏域は「重層構造」であることが示唆された。また地域の実情に応じるとはいえ、圏域としては中学校区が例示された。これとともに住民参加の一層の徹底の必要性も指摘された。以上のようなことが本研究の背景となっている。

本研究の目的は、大都市の「地区社協」(以下、「社協」を「社会福祉協議会」の略称として用いる)が展開する地域福祉活動の実態を明らかにするこ

とを通して、新たな概念を用いた地域福祉の理論を提示することである。ここで用いる主要な概念は、小地域社会、重層構造、学区、小学校区である。

地域福祉の新しい理論の探求にあたり、実証的な研究対象としたのが大都市に広く分布する地区社協であった。なぜ大都市の地区社協を対象としたかということ、大都市における地区社協は、それぞれの区市のほとんどの地区に設立されており、日本社会における最も数の多い社協(確認できた地区社協数は平成24年時点で約4,400)であることを理解していたからである。この地区社協を取り上げることで、住民主体、住民参加、地域福祉計画論を基礎とする新たな地域福祉の理論を提示できるのではないかと考えた。

取り上げた大都市は、地方自治法でいう大都市特例の市とし、特別区から1(東京都世田谷区)、指定都市から1(大阪市西成区)、中核市から2(金沢市と松山市)、特例市から3(福井市、山形市、長岡市)を選んだ。これらの都市はいずれも、市区内の全ての地区に地区社協(総数245)が設置されている。またこれらの都市は、地域福祉圏域において、地区社協による地域福祉活動、行動が顕著にみられることから選んだものであり、これらの都市を調べることで、新たな地域福祉理論の構築が可能であると考えた。

2 論文の目次

序章 研究の組み立て

第一部 住民主導の地域福祉運営理論形成の前提作業

第一章 大都市における「地区社協」の生命力
—地区における地域福祉の主体

第二章	大都市における地区とは何か －分析概念の提示と住民参加考察
第三章	コミュニティ政策としての小地域社会 運営、社会福祉運営
第四章	大都市における地域福祉の課題とつな がりの再構築 －地域福祉計画と地域福祉活動計画－
第二部	大都市の地域福祉運営の実際－中核市、 特例市、指定都市、特別区
第五章	中核市の地域福祉運営 －金沢市と松山市
第六章	特例市の地域福祉運営 －福井市、山形市、長岡市
第七章	大阪市西成区と東京都世田谷区の地域 福祉運営の実際
第三部	住民主導の地域福祉運営理論の形成に向 けて
第八章	大都市「地区社協」地域福祉活動の实 際と考察
第九章	住民主導の地域福祉運営理論の形成に 向けて
第四部	岡村地域福祉理論との対置
第十章	大都市における「地区社協」の必然性 の考察
第十一章	岡村地域福祉理論の検証と検討
終 章	これからの地域福祉研究に向けての課題

3 部章別の内容

序章では、研究目的、研究対象、課題設定の視点、研究の蓄積、研究方法、構成、研究が目ざすもの、社会的意義、限界とこれからの課題について述べた。

この中で、四点の課題を設定した。第一に、大都市の地区を基礎とする地区社協は、なぜ大都市にあって自発的社会福祉を実現する社協としての生命力を保持しているのであろうかということである。第二に、地区における地域福祉活動・行動は、地域住民の参加によって行われており、地域住民の主體的な行動は住民参加の徹底ととらえるべきではないかということである。第三に、地域福祉計画が法制化されたことで、地域福祉活動計画の

固有性はどうなるか、どのような条件が満たされれば、その固有性を主張できうるのか、という問を立てた。第四に、地域住民の旺盛なエネルギーに支えられて行われているこうした住民活動・行動を理論上どのように定式化するかということを経験とした。そして、地区における地域福祉活動・行動については、いわゆる住民主導という視点が重要ではないかという仮説をたてた。

以下、各章の内容を簡単に述べる。

第一部では、住民主導の地域福祉運営理論形成の前提作業として、基本概念である地域福祉の主体、住民参加、コミュニティ、地域福祉運営に関する政策、地域福祉計画の系譜等について整理した。

第一章は、大都市における「地区社協」の生命力－地区における地域福祉の主体というテーマで、区市町村社会福祉協議会（以下「社協」とする）や地域福祉の法制化の中で、地区社協が自発的社会福祉として存在し続けていることを明らかにした。ここでは、社協の誕生と育成、社会福祉の法における社協の位置づけ、社協の法制化の変遷とともに、「地区社協」を地域福祉推進者とし、地区社協の生命力、自発的社会福祉の保持、地域福祉推進者として大都市の地区に広く分布していることを明らかにした。

第二章は、都市における地区とは何か－分析概念の提示と住民参加、を考察の対象とし、分析概念である小地域社会(蓮見音彦)、学区(千葉正士、磯村英一、住田正樹、若林敬子、酒川茂他)、小学校区(千葉正士、倉田和四生、牧里毎治)、重層構造(蓮見音彦、有末賢)などの先行研究をレビューした。これをふまえ、筆者は、小地域社会は、地域社会の一部であり独自の論理をもつ概念であり、学区は、小地域社会における地域住民の地理的範囲として、小学校区は、学区の中で住民参加の意味を持つ区域として、重層構造は地域組織(町内会・自治会組織)におけるさまざまな組織の集積の意味で用いることとした。同様に住民参加について先行研究(武川正吾、伊藤周平、荒木昭次郎)をレビューし、住民参加と地域福祉活動との関連を明らかにした。

第三章は、コミュニティ政策としての小地域社

会運営や社会福祉運営について述べた。ここでは、コミュニティの運営に関する政策(国民生活審議会)や研究(高橋雅久、菊地美代志)、社会福祉の運営についての政策(中央社会福祉審議会)や研究(古川孝順、三浦文夫)、および住民主体と住民主導について研究者(今野裕昭の神戸市長田区研究)及び住民のとらえ方(京都市春日学区)を明らかにした。

第四章は、大都市における地域福祉の課題とつながりの再構築とし地域福祉計画と地域福祉活動計画について述べた。まず大都市で発生する社会福祉・地域福祉問題について、「公」「共」としての政策的提起について、地域福祉計画の法制化について、地域福祉計画と地域福祉活動計画の系譜、及び圏域の系譜について、最後に地域福祉計画と運用をめぐる課題として市町村合併、他分野計画、小地域社会の機運について述べた。

第二部では、大都市地域福祉活動の実際を、中核市、特例市、指定都市、特別区毎に明らかにした。

第五章は、中核市の地域福祉運営とし、金沢市、松山市について述べた。

金沢市は、地区社協および地域福祉運営の特長、地域福祉計画と地区地域福祉活動計画、地区地域福祉推進システム、市社会福祉協議会(以下、市社協とする)による地区社協支援について述べている。金沢市の地域福祉運営は、小学校区の重層構造となっており、地域福祉運営は公民館運営方式と連動したものとなっている。

松山市については、市内区域の組織と機関の配置、地区社協、公民館、ボランティア手帳方式による在宅福祉サービス、市社協の事業運営、地域福祉計画策定に至るまでの取組み、地域福祉活性化事業、市社協による地域福祉活動計画、地区地域福祉活動計画の策定、石井東地区地域福祉活動計画について述べている。松山市における地区社協は、公民館区と一致した地区運営であるが、圏域を4層ととらえ、市社協による地区地域福祉活動計画支援がおこなわれており、各地区で策定が進み成果を上げた取組みがみられる。

第六章は、特例市の地域福祉運営として、福井市、山形市、長岡市について述べた。

福井市については、公民館の存在、地区社協と福祉委員、市社協の事業展開、地域福祉活動計画

の策定動向を述べた。福井市も金沢市同様小学校区の重層構造となっている。ここでも金沢市と同じように、特に公民館の存在が大きい。また地域福祉活動計画による地区地域福祉活動計画の策定が徐々に進んでいる。

山形市は、地区社協の誕生が市町村合併と結びついていること、拠点としての公民館や集会室の整備が見られること、地区社協の発足と市社協の関係、地区社協と地域福祉活動計画などについて述べている。山形市の特徴は、地区における地域福祉活動の豊富さである。住民座談会、三者懇談会(地区社協、地区民児協、福祉委員)や各種リーダー研修会などが多彩に行われている。

長岡市は、地区社協の発足とボランティア銀行の実施機関としての運営が同時におこなわれたという点に特徴があり、市のコミュニティ構想における小学校区圏域を中心として展開されている。ボランティア銀行の地区における運営として川崎地区の様子、市社協と地区社協の関係、災害時の安否確認行動などについて述べた。

第七章は、大阪市西成区と東京都世田谷区の地域福祉運営の実際を述べた。

大阪市西成区については、地域福祉アクションプランが作り出す新しい世界に注目した。西成区の特徴である生活保護の実態とそれへの対応、地域における地域福祉活動の担い手(民生委員等)、地域福祉活動の圏域(概ね小学校区)、地域福祉アクションプランの考え方(つくりながら行動する)や意味について述べた。

東京都世田谷区については、同区における社協の沿革、区社協の地域福祉推進について述べた。世田谷区は、東京都の特別区では唯一地区社協が全地区に立ち上がり、地区社協による地域福祉活動が急速に展開されている。特に、ふれあいいきいきサロンや成年後見活動が活発である。これらの活動とともに、なぜ世田谷区で地区社協が全地区に誕生したのかを沿革的に明らかにした。

第三部は、住民主導の地域福祉運営理論の形成に向け、第一部の前提作業、第二部の地区社協の実際から新たな地域福祉理論の構築を行なった。

第八章は、金沢市、松山市、福井市、山形市、長岡市、大阪市西成区、東京都世田谷区のそれぞれ

れについて、大都市「地区社協」の地域福祉運営に着目した考察を行ない、これを次のようにまとめた。

第一に、大都市の地区社協は、地区という圏域において自治組織と活動基盤を同じくする構造になっていたということである。第二に、地区社協による地域福祉運営は、全住民が関与する形で運営されているということである。すなわち、地域住民の代表であり理事、評議員による役員体制が敷かれ、活動拠点、役員体制、寄付によって成立している運営方法であった。ただし、事務拠点、事務局体制、運営資金という側面からみると、都市によって運営方法に明らかな違いが認められた。特に事務拠点、事務局体制という面では一部を除いて十分整備されていない。第三に、地区地域福祉活動計画(地区社協が作成する地域福祉活動計画)の策定が進行している。これは、全地区で策定された市、一部の地区で策定された市、全く策定されていない区に分かれる。

第四に、地域福祉活動・行動は、全地区に共通にみられる事業で行われている場合と地区ごとに特性を活かした活動、行動メニューにより行われている場合に二分されている。共通にみられる事業は、市社協が実施主体となり、地区社協を実施機関とする形で行われる様相が見られる。

第九章は、新たな地域福祉の理論構築に向けて論点を明らかにした。特に、これまでの地区社協の検討を踏まえると、住民主体、住民参加、地域福祉活動計画の固有性は、社会福祉法の成立によりどのように位置づけられるかということを考察した。

第一の論点は、地区における地域住民の主体的な地域福祉活動・行動の展開からみた場合、自発的社会福祉としての地区社協にみられる地域福祉活動・行動はどのような位置づけになるかということである。

第二の論点は、住民参加については、法律により、市区町村社協の機能として、社会福祉に関する活動への住民参加のための援助が加えられたことや、地域福祉計画の内容に、地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項により法的に位置付けられたことをどのように理解するかという

ことである。

第三の論点は、地域福祉計画についても住民参加の原則により策定することが法的に位置付けられたが、これとの関連で、地域福祉活動計画をどのように理解したらよいかという点である。

これらすべてに対して、地区住民の地区社協における地域福祉活動・行動は自主的、自発的な活動・行動であるとみられることから、住民参加とは区別して、住民の主導性という観点からとらなおすことが重要ではないかということである。

地区社協は、自発的社会福祉として生命力と持続力を保持している。これは、地域住民の旺盛なエネルギーに支えられ、全地域住民が関与する形で行われていることによって作り出されたものである。地区社協にみる住民の主体性は、自発的社会福祉として成り立っており、このような活動・行動の自主性は住民主導として述べるのが妥当であろう。この表現はまた、住民の能動性を強調する意味も込めている。

言い換えると、筆者は、2000年の社会福祉法により、市区社協による住民活動への支援が法的に明確となったことで、住民活動主体の原則は法律による社会福祉という面をもつことになることと理解した。従って、市区社協は、住民参加の原則に基づいて地域福祉の推進を図ることになるので、地区における地区社協による地域福祉活動・行動は住民主導の活動・行動とよぶことで区別した。ただし住民主導はあくまでも、地区という限定した中にみられる地域住民の自主的な地域福祉活動、行動である。

このように位置づけられた住民主導は、四つの要件から成り立っている。

第一の要件は、圏域と組織の重層構造であり、これが地区における地区社協の活動基盤となっている。これについては、金沢市の事例がヒントになった。金沢市の場合、小学校区において町内会・自治会の縦系統と市内の地区社協が、小学校区という圏域を同じくするものとなっている。その後、他の6市区を調査して、ある圏域にさまざまな組織が集積していることが判明した。このことを、筆者は、圏域への組織の集積とよんで第一の要件とした。

第二の要件は、地域福祉運営にかかわることである。調査した大都市の地区社協に共通している地域福祉運営は、圏域への組織の集積を基盤に、活動拠点、役員体制、寄付による運営方式をとっている。ただし、この運営は、7市区でかなりの違いがみられる。活動拠点、事務体制、寄付方式のそれぞれに違いはあるが、役員体制がすべての基本であることに変わりはない。役員の自宅が事務拠点ということもあり、活動場所が自宅という点も地区ではよくみられる光景である。役員の活動、行動は他の地域住民より関りの度合いは大きい。こうした違いはあるものの地域福祉運営は、拠点、役員、寄付の3要素によって成り立っているということとはかわらない。

第三の要件は、地域福祉活動計画にかかわることである。6都市の検討から、地域福祉活動計画による推進が重要な役割をもつものであることがわかった。地区地域福祉活動計画の策定は、地区における主体性の発揮により行われることから、筆者は、地区における地域福祉の推進の今後にとって、地区地域福祉活動計画は不可欠の要素であると考えた。

第四の要件は、地域住民の地域福祉活動であり、すべて地区においてどの活動やどの行動も地域住民が担っている。この地域住民の地域福祉活動・行動にみられる主体性、能動性を筆者は活動・行動面に限って住民の「主動性」と名付けた。この意味で、住民の主動性は住民主導の基礎である。

筆者は、地区における地域住民自身が行う主体的な活動・行動がみられ、住民主導を住民参加の徹底として述べるのが重要であるととらえたのであるが、これは大阪市西成区の地域福祉アクションプランを分析することから得られた着想である。

地域福祉活動計画の固有性は、地域福祉計画に対する固有性という意味である。これに対して、筆者は住民による地域福祉活動の本来の固有性を、地区地域福祉活動計画にもとめた。すなわち、住民主導が成立するためには地区地域福祉活動計画を要件とする。筆者は、地域住民の自主性、主体性によってつくられる地区地域福祉活動計画の価値に着目し、この価値が固有性であると理解した。固有性とは住民参加の徹底である。これが地域福

祉計画に反映されることで、地域福祉計画、地域福祉活動計画、地区地域福祉活動計画は循環し、地域福祉の推進が図られる。

第四部では、筆者が構築した住民主導の地域福祉運営理論を、岡村重夫が明らかにした地域福祉研究に照らし、住民主体、住民参加、地域福祉計画に即して比較・検討した。

第十章では、岡村との比較・検討は、岡村のいう小地域社協と筆者のいう地区社協の必然性について検討した。

第十一章では、岡村の住民主体、住民参加、地域福祉計画論と筆者の住民主導、住民の主動性、地域福祉活動計画の固有性を比較・検討して述べた。

結論からいうと、岡村の主体論は、地域社会、コミュニティが主体である。岡村は、住民主体は「住民参加」よりラディカルであると評価しつつ、住民参加については、機能的分析の試論の提示(計画立案、意思決定ないし政策決定、政策の承認、ソーシャルアクション、福祉事業の運営、職員参加)を行っている。地域福祉計画論は、都道府県や市町村を単位とする福祉計画であり、特に直接住民の生活に関連をもつ市町村や大都市の行政区単位につくられる福祉計画としている。

これに対して筆者は、大都市の地区における地区社協を対象に調査を行い、住民主導による理論仮説から、住民主導の地域福祉運営理論の構築を行った。そして住民主導の要件は地域福祉圏域への組織の集積であり、全地区における地区社協による地域福祉運営であり、地区地域福祉活動計画の策定と実践(住民の主動性)であり、住民参加の徹底であることを見出した。住民参加の徹底が全地区に拡がることによって地域福祉活動計画の固有性も確立することになる。

終章は、これからの地域福祉研究に向けての課題を提起した。

全体を通した結論としては、大都市における地域福祉の推進は、地区において住民主導による住民参加の徹底が図られ、このことが地域福祉活動計画、さらには地域福祉計画に反映されることによってもたらされるということになる。